

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Review Penelitian Terdahulu

Ferina dan Arista (2013) dalam penelitiannya melakukan Penilaian Kinerja Dengan Menerapkan Indikator *Value For Money* Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Musi Banyuasin Tahun 2009 – 2011 dan hasilnya adalah Tingkat ekonomis kinerja pada tahun 2009 -2011 menunjukkan hasil presentase di bawah 100%, maka berdasarkan kriteria ekonomis kinerja kantor tersebut dinyatakan ekonomis pada 3 tahun periode yang diteliti. Tingkat efisiensi pada tahun 2009 – 2010 dinyatakan tidak efisien karena kriteria efisiensi menunjukkan angka diatas 100%. Pada tahun 2011 kantor pertanahan Kabupaten Musi Banyuasin berhasil memperbaiki kinerja efisiensinya yang ditunjukkan dengan hasil presentase sebesar 97.47%. Pada tahun 2009-2011 untuk kinerja efektivitasnya, konsisten dalam perbaikan kinerja efektivitas. Dilihat dari presentase tingkat efektivitasnya yang terus menunjukkan angka dibawah 100%.

Ardila dan Putri (2015), menganalisis Kinerja Keuangan Dengan Pendekatan *value for money* Pada Pengadilan Negeri Tebing Tinggi. Dan hasilnya adalah Pada tahun 2010 sampai dengan 2013, analisis rasio ekonomis mengalami peningkatan sebesar 102.27% berada diatas 100%. Hal ini menunjukkan bahwa pemanfaatan anggaran belanja negara tidak ekonomis karena belum memenuhi standar ekonomis *value for money*. Analisis rasio efesiensi mengalami peningkatan sebesar 107.69% berada diatas 100%. Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan yang terjadi menyebabkan rasio tidak memenuhi standar efesien

value for money. Sedangkan pada rasio efektivitas mengalami peningkatan sebesar 72.05% berada dibawah 100%, sudah memenuhi standar efektivitas.

Suseno (2013) melakukan penelitian terhadap efektivitas dan kemandirian keuangan daerah provinsi Jawa Tengah pasca diterapkannya desentralisasi fiskal. Dan menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal pada provinsi Jawa Tengah dari tahun 2003-2010 dapat dikatakan bagus. Ini artinya provinsi Jawa Tengah mempunyai kemandirian yang cukup bagus dan tidak bergantung dengan pemerintah pusat.

Kurrohman (2013) meneliti perbedaan sebelum dan sesudah penerapan penganggaran berbasis kinerja terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah kabupaten atau kota Provinsi Jawa Timur. Hasilnya adalah terdapat perbedaan pada saat sebelum atau sesudah penerapan penganggaran berbasis kinerja terhadap rasio ekonomi dan rasio efisien, dan pada rasio efektif tidak memiliki perbedaan pada saat sebelum atau sesudah penerapan penganggaran berbasis kinerja.

B. Tinjauan Pustaka

1. Definisi Kinerja dan Pengukuran Kinerja

Kinerja (*performance*) adalah suatu gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi (Permana dan Riharjo, 2017). Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok memiliki kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Kriteria keberhasilan ini berupa tujuan tujuan atau target target tertentu yang hendak

dicapai. Tanpa ada tujuan atau target, kinerja organisasi tidak mungkin dapat diketahui karena tidak ada tolok ukurnya.

Menurut Mardiasmo (2002) pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud meliputi pertama, pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Pengukuran kinerja harus didasarkan pada karakteristik operasional organisasi. Hal ini terutama diperlukan untuk mendefinisikan indikator dan ukuran kinerja yang digunakan. Suatu pengukuran kinerja yang didasarkan atas karakteristik operasional ini antara lain bermanfaat untuk mengkuantifikasi tingkat efisiensi dan efektivitas suatu pelaksanaan kegiatan. Selain itu, dengan indikator dan ukuran kinerja yang sesuai dengan jenis kegiatan organisasi maka pengukuran kinerja dapat digunakan sebagai dasar melakukan perubahan, penghapusan, dan perbaikan sehingga hasil operasi organisasi mampu mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan (Mahsun *et al.*, 2006)

Ulum dan Sofyani (2016) terdapat beberapa manfaat pengukuran kinerja yaitu:

1. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen
2. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan
3. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi
4. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah
5. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif

2. Penganggaran Berbasis Kinerja

Seiring dengan tuntutan masyarakat dengan diberlakukannya transparansi anggaran pada pemerintah daerah, maka diberlakukan lah konsep penganggaran berbasis kinerja. Bastian (2010) yang menyatakan bahwa Anggaran berbasis kinerja adalah sistem pengorganisasian yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat dengan visi, misi serta rencana strategis organisasi. Dimana anggaran berbasis kinerja mengalokasikan sumber daya ke program bukan ke unit organisasi semata dan memakai pengukuran output sebagai indikator kinerja organisasi.

Anggaran berbasis kinerja ini merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap biaya yang dituangkan dalam kegiatan kegiatan dengan manfaat yang dihasilkan. Anggaran berbasis kinerja yang efektif akan mengidentifikasi keterkaitan antara nilai uang dan hasil, serta dapat menjelaskan bagaimana keterkaitan tersebut dapat terjadi yang merupakan kunci pengelolaan program secara efektif.

Dalam menyusun anggaran berdasarkan kinerja, organisasi ataupun unit organisasi tidak hanya diwajibkan menyusun anggaran atas dasar fungsi, program,

kegiatan, dan jenis belanja tetapi juga menetapkan kinerja yang ingin dicapai. Kinerja tersebut antara lain dalam bentuk keluaran (*output*) dari kegiatan yang akan dilaksanakan dan hasil (*outcome*) dari program yang telah ditetapkan. Apabila telah ditetapkan prestasi (kinerja) yang hendak dicapai, baru kemudian dihitung pendanaan yang dibutuhkan untuk menghasilkan keluaran atau hasil yang ditargetkan sesuai rencana kinerja.

3. Value for Money

Value for money menurut Mardiasmo (2002) merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomis, efisiensi, dan efektifitas. Sedangkan menurut Nordiawan dan Hertianti (2011), *Value For Money* yaitu indikator yang memberikan informasi kepada masyarakat apakah anggaran yang telah disusun dan dibelanjakan menghasilkan suatu nilai tertentu bagi masyarakatnya. Indikator yang dimaksud adalah ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

Kurrohman (2013) menyatakan bahwa Indikator *value for money* dibagi menjadi dua bagian, yaitu: (1) indikator alokasi biaya (ekonomi dan efisiensi), dan (2) indikator kualitas pelayanan (efektivitas). Ketiga pokok bahasan dalam *value for money* (ekonomis, efisien, dan efektif) terkait satu dengan yang lain. Ekonomis membahas mengenai masukan (*input*), efisiensi membahas masukan (*input*) dan keluaran (*output*), dan efektivitas membahas mengenai keluaran (*output*) dan dampak (*outcome*).

Ekonomis adalah hubungan antara pasar dan masukan. Dengan kata lain ekonomi adalah praktik pembelian barang dan jasa input dengan tingkat kualitas

tertentu pada harga terbaik yang dimungkinkan. Pengertian ekonomi (hemat/tepat guna) sering disebut kehematan yang mencakup juga pengelolaan secara hati hati atau cermat dan tidak ada pemborosan (Mardiasmo, 2002).

Pengertian Efisiensi berhubungan erat dengan konsep produktivitas. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (Mardiasmo, 2002). Efisiensi merupakan hal terpenting di antara ketiga hal tersebut. Suatu organisasi dirasa semakin efisien apabila rasio efisiensi cenderung di atas satu. Semakin besar angkanya, semakin tinggi tingkat efisiensinya (Permana dan Riharjo, 2017).

Efektivitas menunjukkan keberhasilan atau kegagalan dalam sebuah pencapaian tujuan dalam suatu kegiatan. Secara sederhana efektivitas merupakan perbandingan outcome dengan output (Mardiasmo, 2002). Menurut Nordiawan dan Hertianti (2011) Jika ekonomi berfokus pada input dan efisiensi pada output atau proses, maka efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil). Suatu organisasi, program atau kegiatan dinilai efektif apabila output yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan.

4. Desentralisasi Fiskal

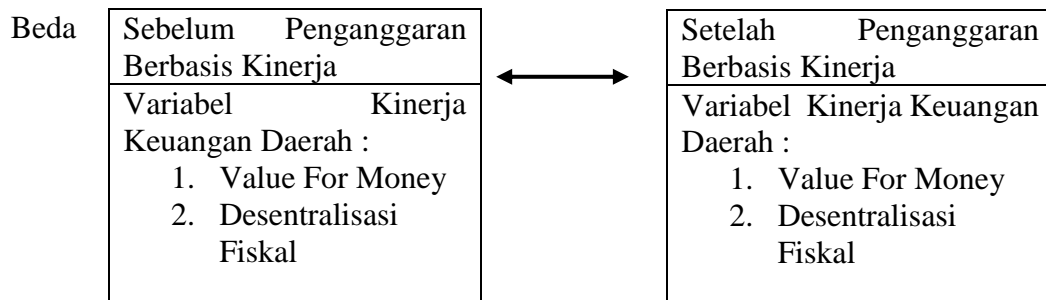
Desentralisasi fiskal mempunyai tiga variasi dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan daerah. Pertama, desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Kedua yaitu bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi fungsi tertentu atas nama pemerintah. Ketiga pelimpahan yang berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja

implementasi yang diberikan kepada daerah, tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan oleh daerah (Bird dan Vaillancourt, 2000).

Desentralisasi Fiskal merupakan sebuah instrumen yang digunakan oleh pemerintah dalam mengelola pembangunan untuk mendorong perekonomian di daerah atau pusat. Kebebasan untuk mengelola dana transfer yang diberikan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat diharapkan dapat memberikan kemudahan pemerintah daerah untuk mengelola keuangan sehingga pelaksanaan pembangunan di daerah akan berjalan lancar dan dapat mensejahterakan rakyatnya (Kusuma, 2016).

Menurut Bird dan Vaillancourt (2000), ada dua persyaratan yang harus dilakukan untuk kesuksesan Desentralisasi, pertama proses pengambilan keputusan di daerah harus demokratis, yaitu pengambilan keputusan tentang manfaat dan biaya nya harus transparan dan pihak pihak yang terkait memiliki kesempatan untuk mempengaruhi keputusan keputusan tersebut. Kedua pemerintah daerah perlu memiliki kontrol atas tarif (dan mungkin basis, objek) dari paling tidak beberapa jenis pajak.

C. Kerangka Berpikir



A. Perumusan Hipotesis

Hipotesis adalah pernyataan tentang variable yang akan diuji kebenarannya secara empiris (Ulum dan Juanda, 2016). Pengembangan hipotesis biasanya diperoleh berdasarkan penelitian terdahulu dan teori yang ada. Berdasarkan hal tersebut, hipotesis dalam penelitian ini adalah :

1. Rasio Ekonomis Sebelum dan Sesudah Penerapan Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja.

Ulum dan Sofyani (2016) mengatakan bahwa Ekonomi merupakan pemerolehan input (tenaga kerja, keahlian, dan keterampilan) dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah. Pemanfaatan sebuah organisasi sektor publik untuk memperoleh dan meminimalisir input yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif.

Seperti yang di ungkapkan Ulum dan Sofyani (2016) konsisten dengan penelitian Ferina dan Arista (2013) yang menyatakan bahwa pada tingkat ekonomis kinerja pada tahun 2009 -2011 dinyatakan ekonomis pada 3 tahun periode yang diteliti. Terdapat perbedaan sebelum dan sesudah penganggaran berbasis kinerja pada rasio ekonomis.

H1: Terdapat perbedaan pada rasio ekonomi sebelum dan sesudah penganggaran berbasis kinerja pada kabupaten / kota di Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Rasio Efektivitas Sebelum dan Sesudah Penerapan Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja.

Menurut Nordiawan dan Hertianti (2011), efektivitas terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program, atau kegiatan. Suatu organisasi bisa dikatakan efektif apabila output yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan.

Hal ini konsisten dengan penelitian Ardila dan Putri (2015) yang menyatakan bahwa pada tingkat efektivitas selama empat tahun sudah dapat dikatakan efektif, karena rasio berada di bawah 100% ($<100\%$) atau sudah memenuhi standar. Terdapat perbedaan sebelum dan sesudah penganggaran berbasis kinerja pada rasio efektivitas.

H2: Terdapat perbedaan pada rasio efektivitas sebelum dan sesudah penganggaran berbasis kinerja pada kabupaten / kota di Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Rasio Efisiensi Sebelum dan Sesudah Penerapan Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja.

Menurut Halim dan Kusufi (2014) Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan. Proses kegiatan operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah rendahnya.

Hal ini konsisten dengan penelitian Kurrohman (2013), yang menyatakan bahwa rasio efisien memiliki perbedaan antara sebelum dan sesudah penerapan penganggaran berbasis kinerja.

H3: Terdapat perbedaan pada rasio efesiensi sebelum dan sesudah penganggaran berbasis kinerja pada kabupaten / kota di Daerah Istimewa Yogyakarta.

4. Desentralisasi Fiskal Sebelum dan Sesudah Penerapan Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja

Menurut Sasana (2009), Melalui otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintahan daerah memiliki wewenang untuk menggali pendapatan dan melakukan peran alokasi secara mandiri dalam menetapkan prioritas pembangunan. Desentralisasi fiskal mampu meningkatkan pertumbuhan daerah, karena pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menggali sumber keuangannya.

Hal ini konsisten dengan penelitian Suseno (2013) yang menyatakan bahwa tingkat desentralisasi fiskal pada pemerintah provinsi Jawa Tengah memiliki tingkat rasio desentralisasi fiskal yang cukup bagus pada tahun 2003-2010. Terdapat perbedaan sebelum dan sesudah penganggaran berbasis kinerja pada Desentralisasi Fiskal.

H4 : Terdapat perbedaan pada rasio Desentralisasi Fiskal sebelum dan sesudah penganggaran berbasis kinerja pada kabupaten / kota di Daerah Istimewa Yogyakarta.